

Pedagogi Kritis & Pendidikan Tinggi

A. Supratiknya

Abstrak. *Tulisan ini membahas mengenai aspek pedagogi kritis dan perguruan tinggi. Penulis menyoroti reformasi pendidikan berangkat dari gagasan lembaga-lembaga yang berkompeten berikut produk hukumnya. Menurut penulis, terdapat benang merah antara aktivitas dan produk hukum tersebut dengan konteks perkembangan ekonomi-politik yang lebih luas di tingkat global. Hal itu terlihat dari peran yang dimainkan oleh lembaga keuangan World Bank dan IMF dalam program yang terkait dengan pendidikan. Di samping itu diuraikan juga problem-problem yang berpotensi muncul dalam pendidikan tinggi di tengah perkembangan neoliberalisme. Kemudian juga disodorkan pemikiran mengatasi atau mengurangi dampak buruk dari perkembangan tersebut.*

Pendahuluan

Mengawali pembicaraan kita tentang pedagogi kritis dan pendidikan tinggi, marilah kita simak peristiwa-peristiwa berikut ini. Pada bulan November 1998 dengan dukungan Bappenas dan Bank Dunia, Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) yang kala itu masih mengurus pendidikan dasar (dikdas), pendidikan menengah (dikmen), dan pendidikan tinggi (dikti), membentuk lima kelompok kerja (pokja). Masing-masing bertugas menyusun kerangka reformasi pendidikan, rencana pengembangan pendidikan dasar, pengembangan guru dan tenaga kependidikan, pengembangan paradigma baru pendidikan tinggi, serta pengembangan pendidikan berbasis komunitas dan kemitraan antara pendidikan negeri dan swasta. Prakarsa ini konon muncul menanggapi terbitnya laporan Bank Dunia berjudul *Education in Indonesia: From Crisis to Recovery* pada bulan September 1998 (Jalal & Supriadi, 2001).

Antara bulan Februari 1999 sampai dengan Juli 2000 terjadi serangkaian pertemuan seminar untuk mematangkan kerangka dan rencana reformasi pendidikan mulai dari dikdas sampai dengan dikti termasuk pendanaan pendidikan karena sementara itu telah terbit Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kita tahu, kedua peraturan perundangan itu pada intinya mengatur penyerahan kewenangan pemerintahan dari Pusat kepada Daerah beserta perimbangan keuangan di antara keduanya dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di Daerah. Rumusan tentang rencana penerapan paradigma baru di bidang dikti menyatakan antara lain bahwa “sistem baru ini harus bertanggung jawab kepada masyarakat, ditandai dengan tingginya efisiensi pengelolaan mutu dan relevansi lulusan, serta manajemen internal yang transparan ... memperkenalkan konsep paradigma baru ... sebagai strategi terbaik bagi pengembangan perguruan tinggi ... mengandalkan kompetisi yang berpatokan pada merit, partisipasi dalam perencanaan, transparansi, demokratisasi, dan akuntabilitas yang lebih tinggi ... yang menjadi tujuan ... (adalah) mutu dan keterpakaian lulusan” (Jalal & Supriadi, 2001, h. xi).

Peristiwa-peristiwa lain terkait dikti antara lain adalah sebagai berikut. Bulan Juni 1999 terbit Peraturan Pemerintah Nomor 60/1999 tentang dikti. Dalam penjelasan umumnya ditegaskan, “Pendidikan tinggi di Indonesia harus merupakan sistem yang dengan mudah dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, bangsa dan negara yang senantiasa mengalami perkembangan, terlebih lagi sebagai perwujudan pembangunan nasional”. Setahun sebelumnya terbit Peraturan Pemerintah Nomor 57/1998 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 30/1990 tentang dikti yang berlaku sebelum PP 60/1999. Salah satu butir perubahan yang digarisbawahi dalam penjelasan umumnya adalah Pasal 120 dalam peraturan lama yang menyatakan bahwa “pihak asing dilarang menyelenggarakan pendidikan tinggi di Indonesia” dan diganti dengan ketentuan baru “agar pihak asing juga dapat berperan serta dalam penyelenggaraan perguruan tinggi” di Tanah Air.

Bulan Juli 2003 terbit Undang-undang Nomor 20/2003 tentang sistem pendidikan nasional (sisdiknas), menggantikan undang-undang lama yang terbit pada 1989. Dalam penjelasan umumnya antara lain dinyatakan, undang-undang baru ini dimaksudkan untuk menanggapi tuntutan pembaharuan sistem pendidikan nasional berupa antara lain diversifikasi kurikulum, diversifikasi jenis pendidikan, penerapan aneka jenis standar pendidikan mulai dari kompetensi tamatan sampai pendanaan, penerapan

manajemen pendidikan berbasis sekolah dan otonomi perguruan tinggi, penghapusan diskriminasi antara pendidikan yang dikelola pemerintah dan yang dikelola masyarakat, serta pemberdayaan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi. Selain itu, undang-undang ini juga menetapkan bahwa satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan yang berprinsip nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri (Pasal 53). Semua itu ditujukan “untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu, relevan dengan kebutuhan masyarakat, dan berdaya saing dalam kehidupan global” (Penjelasan atas PP 19/2005). Juga ditegaskan bahwa pembaharuan sisdiknas ini juga disesuaikan dengan UU 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana juga sudah disebut.

Bulan April 2004 Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi menerbitkan *Higher Education Long Term Strategy (HELTS) 2003-2010*, sebuah dokumen resmi berisi rumusan strategi pengembangan dikti jangka panjang di Tanah Air. Bertolak dari keyakinan bahwa di abad ini dunia memasuki era *knowledge based economy* atau ekonomi berbasis pengetahuan sedangkan misi utama perguruan tinggi adalah kapitalisasi pengetahuan, maka semangat yang dikedepankan dalam strategi pengembangan pendidikan tinggi ini adalah “meningkatkan pendidikan tinggi di Indonesia dalam konteks persaingan global sehingga mampu memperkuat daya saing bangsa” (Kata Pengantar). Tiga kebijakan dasar yang ditempuh adalah daya saing bangsa (*nation's competitiveness*), otonomi dan desentralisasi, serta kesehatan organisasi (*organizational health*). Lima aspek utama yang menjadi fokus pengembangan meliputi: (1) *governance* dengan penekanan pada mutu, efisiensi, produktivitas, akuntabilitas, dan otonomi; (2) pendanaan dengan penekanan pada konsep pendidikan tinggi lebih sebagai *private goods* daripada *public goods*, maka pembiayaan pendidikan tinggi perlu dipikul oleh Pemerintah melalui mekanisme penganggaran, orang tua/mahasiswa melalui Sumbangan Pembiayaan Pendidikan (SPP), dan sektor produktif nasional; (3) sumber daya manusia dengan penekanan pada pengelolaannya dengan teknik modern dan *merit based* atau berdasarkan prestasi; (4) peraturan perundang-undangan dengan penekanan pada pengadaan undang-undang badan hukum pendidikan (BHP) untuk melandasi peralihan status PTN dan PTS menjadi badan hukum pendidikan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 53 UU Sisdiknas; dan (5) penjaminan mutu untuk menjamin berjalannya otonomi dan berkembangnya kesehatan organisasi.

Bulan Januari 2009 terbit Undang-undang Nomor 9/2009 tentang badan hukum pendidikan (BHP) dalam rangka mewujudkan otonomi perguruan tinggi khususnya melalui pemberian wewenang kepada perguruan tinggi negeri (PTN) untuk mengelola dana secara mandiri. Beberapa ketentuan khas yang mencolok antara lain adalah bahwa pengelolaan pendidikan formal oleh BHP didasarkan pada prinsip otonomi, akuntabilitas, transparansi, penjaminan mutu, layanan prima, akses yang berkeadilan, keberagaman, keberlanjutan, dan partisipasi atas tanggung jawab negara (Pasal 4, Ayat 2); dan bahwa badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi dapat melakukan investasi dengan mendirikan badan usaha berbadan hukum untuk memenuhi pendanaan pendidikan (Pasal 43, Ayat 1). Ternyata sebagian masyarakat menolak kehadiran peraturan perundangan ini. Mereka mengajukan permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi, baik atas undang-undang itu sendiri maupun atas sejumlah pasal khususnya Pasal 53 Ayat (1) UU Sisdiknas yang merupakan landasannya. Melalui Putusan Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 dalam bulan Desember 2009 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU BHP dan penjelasan Pasal 53 Ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Bulan Agustus 2012 terbit Undang-undang Nomor 12/2012 tentang pendidikan tinggi. Dua nilai dasar yang meresapi aneka ketentuan dalam peraturan perundangan ini adalah peningkatan daya saing dan daya mitra bangsa untuk menghadapi globalisasi serta pemberian otonomi bagi perguruan tinggi (PTN) dalam mengelola sendiri lembaganya (Penjelasan UU 12/2012). Implementasi kedua nilai itu antara lain termuat dalam sejumlah ketentuan bernuansa liberalisasi sebagai berikut. Otonomi pengelolaan perguruan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip akuntabilitas, transparansi, nirlaba, penjaminan mutu, serta efektivitas dan efisiensi (Pasal 63). Di lingkungan PTN, penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi diberikan dengan menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU) atau dengan membentuk PTN badan hukum disertai antara lain hak untuk mengelola dana secara mandiri dan wewenang mendirikan badan usaha bagi PTN badan hukum (Pasal 65). Pemerintah memfasilitasi kerja sama antar perguruan tinggi dan antara perguruan tinggi dengan dunia usaha, industri, alumni, pemerintah daerah, dan/atau pihak lain (Pasal 79). Lembaga perguruan tinggi dari negara lain dapat menyelenggarakan pendidikan tinggi di wilayah NKRI (Pasal 90). Namun di samping itu juga terdapat sejumlah ketentuan bernuansa restriktif-preskriptif, meliputi antara lain ketentuan tentang kerangka kualifikasi nasional (Pasal 29), sistem

penjaminan mutu (Pasal 51-53), standar pendidikan tinggi (Pasal 54), dan tentang akreditasi (Pasal 55). Bulan Juni 2014 terbit Peraturan Mendikbud Nomor 49/2014 tentang standar nasional pendidikan tinggi (SNPT) meliputi standar nasional pendidikan, standar nasional penelitian, dan standar nasional pengabdian kepada masyarakat, masing-masing terdiri atas delapan jenis standar mulai dari standar hasil sampai dengan standar pendanaan. Pada September 2014 terbit peraturan Mendikbud Nomor 87/2014 tentang akreditasi program studi dan perguruan tinggi, sebagai tindak lanjut dari keputusan Mendikbud Nomor 187/U/1998 tentang pembentukan BAN-PT.

Bulan Januari 2015 terbit Peraturan Presiden Nomor 13/2015 tentang Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. Dalam pemerintahan baru hasil Pilpres 2014, penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pendidikan tinggi dipisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pendidikan dasar dan menengah serta kebudayaan, dan digabungkan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang riset dan teknologi. Bagaimana peristiwa-peristiwa terkait pendidikan tinggi di Tanah Air itu bisa atau harus dikaitkan dengan konteks perkembangan ekonomi-politik yang lebih luas di tingkat global? Problem-problem apa saja yang berpotensi muncul dalam pendidikan tinggi kita di tengah perkembangan tersebut? Apa yang bisa atau perlu dilakukan untuk mengatasi atau setidaknya mengurangi dampak buruk dari perkembangan tersebut? Marilah kita mencoba menemukan jawabnya, kendati pun mungkin hanya sepenggal kecil dan yang terbuka untuk diperdebatkan pula.

Pendidikan Tinggi dalam Krisis

Bulan Mei 1994 terbit dokumen Bank Dunia berjudul *Higher Education. The Lessons of Experience*, lebih populer disebut *Higher Education* atau disingkat *HE*. Didasarkan antara lain pada pengalaman membantu pembangunan pendidikan di berbagai negara berkembang sejak dasawarsa 1960-an, Bank Dunia menyatakan bahwa “pendidikan tinggi adalah mahapenting bagi pembangunan ekonomi dan sosial karena bertanggungjawab membekali individu dengan pengetahuan dan ketrampilan lanjut yang diperlukan untuk memikul tanggung jawab dalam pemerintahan, dunia usaha, dan profesi, namun sedang mengalami krisis di seluruh dunia karena dua hal: (1) di semua negara pendidikan tinggi sangat tergantung pada pendanaan pemerintah; kesulitan fiskal yang dialami oleh semua pemerintahan baik di negara industri maupun negara berkembang mengakibatkan pemotongan drastis atas besar belanja per mahasiswa yang disediakan oleh pemerintah; dan diperparah oleh (2) penggunaan dana yang tidak efisien; akibatnya,

khususnya di negara-negara berkembang, rasio mahasiswa-dosen yang tinggi, fasilitas yang mangkrak, penyelenggaraan program-program pendidikan yang tumpang tindih, tingkat putus studi yang tinggi dan masa studi yang panjang, serta penggunaan bagian besar dari anggaran pendidikan untuk membiayai pengeluaran yang tidak berkaitan langsung dengan pengajaran seperti penyediaan asrama, kantin, dan jenis-jenis layanan kesejahteraan mahasiswa lainnya, merupakan gejala umum yang bisa disaksikan di kampus-kampus perguruan tinggi” (HE, 1994: 1-3).

Untuk mengatasi krisis tersebut, Bank Dunia menyarankan empat strategi kunci reformasi pendidikan tinggi kepada pemerintah khususnya di negara-negara berkembang. Pertama, diferensiasi institusi dan memperluas partisipasi pihak swasta, yaitu pembukaan lembaga-lembaga pendidikan tinggi non-universitas meliputi politeknik; lembaga pendidikan profesi dan tehnik dengan program singkat; akademi komunitas; pendidikan jarak jauh; dan program pendidikan terbuka; serta pemberian kesempatan yang luas kepada pihak swasta untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi sebagai salah satu cara menyiasati pembengkakan biaya akibat meningkatnya jumlah calon mahasiswa; meningkatkan keragaman program pendidikan; dan memperluas partisipasi masyarakat (HE, 1994: 5).

Kedua, diversifikasi pendanaan lembaga-lembaga publik dan pemberian insentif. Dengan asumsi bahwa perguruan tinggi negeri (PTN) tetap akan menjadi tulang punggung penyelenggaraan pendidikan tinggi di negara berkembang, maka Bank Dunia menyarankan pemerintah negara berkembang untuk: (1) mendorong PTN agar menggalang dana yang lebih besar dari masyarakat melalui: (a) *cost-sharing* dengan mahasiswa dalam bentuk pungutan uang kuliah dan penghapusan subsidi untuk berbagai pengeluaran yang tidak berkaitan langsung dengan pengajaran (*noninstructional costs*); (b) menggalang dana dari alumni dan industri; dan (c) melakukan aneka kegiatan yang bertujuan menghasilkan pendapatan, seperti menyelenggarakan aneka kursus singkat, kontrak penelitian dengan dunia industri, dan aneka layanan jasa konsultan; (2) memberikan bantuan keuangan kepada mahasiswa yang tidak mampu dalam bentuk beasiswa, pinjaman (*student loan*), atau program karya-siswa; dan (3) mengubah cara penyaluran dana pemerintah untuk PTN bukan berdasarkan alokasi anggaran tetap melainkan berdasarkan kinerja atau prestasi yang berhasil diraih (HE, 1994: 6-8).

Ketiga, merumuskan kembali peran pemerintah dalam bidang pendidikan tinggi. Pemerintah memang wajib untuk terus mendukung penyelenggaraan

pendidikan tinggi, namun menurut Bank Dunia keterlibatan pemerintah dalam pendidikan tinggi dinilai telah melampaui batas efisiensi ekonomis. Maka, pemerintah negara berkembang disarankan untuk: (1) merumuskan peraturan hukum yang jelas dan kebijakan yang konsisten; (2) mengandalkan aneka instrumen insentif dalam mengimplementasikan aneka kebijakan, khususnya dengan menerapkan penjaminan mutu melalui akreditasi; dan (3) memberikan otonomi yang lebih besar kepada PTN melalui desentralisasi pada seluruh fungsi manajemen kunci, khususnya terkait upaya diversifikasi sumber pendanaan dan penggunaan aneka sumber daya secara lebih efisien (HE, 1994: 8-9).

Keempat, berfokus pada kualitas, *responsiveness* atau kelincahan dalam menjawab tuntutan pasar kerja, dan pemerataan. Salah satu faktor penentu dalam meningkatkan kualitas pendidikan dan penelitian yang ditekankan oleh Bank Dunia adalah kemampuan perguruan tinggi mengevaluasi dan memonitor kinerja atau hasil melalui mekanisme evaluasi-diri yang dikombinasikan dengan penilaian eksternal. Kelincahan dalam menjawab tuntutan pasar kerja dipandang akan mudah dicapai dengan cara melibatkan wakil aneka sektor produksi dalam penyelenggaraan kegiatan pendidikan dan penelitian di perguruan tinggi melalui pemberian kesempatan duduk dalam dewan penyantun baik pada PTN maupun PTS, penyelenggaraan kerja sama penelitian dengan dunia industri, penyelenggaraan program magang bagi mahasiswa di aneka korporasi, dan pelibatan para profesional dari sektor industri untuk menjadi pengajar paruh waktu. Meningkatkan pemerataan untuk memperoleh kesempatan belajar di perguruan tinggi dipandang penting untuk menciptakan efisiensi ekonomis sekaligus menjaga keadilan dan stabilitas sosial (HE, 1994: 10-12).

Bank Dunia siap membantu negara-negara berkembang yang bersedia menerapkan paradigma baru penyelenggaraan pendidikan tinggi yang lebih efisien dan dengan dana publik yang lebih kecil seperti disarankan, dengan cara memberikan pinjaman untuk mendanai kegiatan dalam tiga bidang, yaitu: (1) reformasi kebijakan dalam sektor pendidikan tinggi, meliputi antara lain pengembangan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan misi dan program yang lebih beraneka ragam, penciptaan lingkungan yang lebih positif bagi lembaga-lembaga pendidikan tinggi swasta (PTS), peningkatan *cost sharing* dan diversifikasi dalam penggalangan dana, serta pemberian otonomi bagi PTN untuk menggalang dan menggunakan sumber daya; (2) pengembangan kelembagaan, meliputi antara lain peningkatan kemampuan universitas dan lembaga pendidikan tinggi lain dalam bidang manajemen serta kemampuan dalam meningkatkan efisiensi; dan (3) perbaikan mutu,

melalui antara lain pengembangan aneka sistem akreditasi dan penilaian kinerja (HE, 1994: 13-14).

Mengapa dan siapa itu Bank Dunia? *The World Bank* atau Bank Dunia dan kembarannya *the International Monetary Fund* atau IMF adalah lembaga keuangan yang dibentuk sebagai hasil konferensi keuangan melibatkan 45 negara maju termasuk Amerika Serikat (AS) sebagai pemrakarsa. Konferensi ini diselenggarakan dalam bulan Juni 1944 di sebuah dusun bernama Bretton Woods di negara bagian New Hampshire, di kawasan pantai timur AS. Tujuan utama konferensi Bretton Woods adalah menciptakan sistem perbankan dan pengawasan keuangan di tingkat global untuk mencegah agar negara-negara yang lemah ekonominya tidak menyeret negara-negara lain khususnya negara maju terjerumus dalam kesulitan ekonomi seperti dialami oleh negara-negara ekonomi lemah. IMF dan Bank Dunia diberi tugas menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan misi tersebut (Goldman, 2005, dalam Collins & Rhoads, 2008). IMF terbentuk pada tahun 1944, sedangkan Bank Dunia terbentuk pada 1945. Bank Dunia mengemban misi khusus membantu pembangunan di negara-negara dunia ketiga. Bank Dunia menghimpun dana dari iuran yang berasal dari sekitar 185 negara anggota dengan lima negara pemberi iuran terbesar sehingga juga memiliki suara dominan dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan. Kelima negara itu adalah AS, Jepang, Jerman, Prancis, dan Inggris.

Pada awal berdirinya Bank Dunia berfokus membantu negara-negara berkembang membangun infrastruktur seperti bendungan dan pembangkit tenaga listrik. Memasuki dasawarsa 1980-an Bank Dunia mengubah fokus dengan mengarahkan bantuan keuangannya untuk pembangunan pendidikan, khususnya pendidikan dasar. Ada dua alasan memilih pendidikan dasar sebagai fokus pemberian bantuan. Pertama, biaya satuan untuk menyelenggarakan pendidikan dasar relatif kecil sehingga besaran bantuan keuangan yang diberikan bisa menjangkau lebih banyak warga masyarakat di negara penerima bantuan. Kedua, kemampuan baca-tulis sebagai hasil partisipasi dalam pendidikan dasar terbukti berdampak meningkatkan secara signifikan pendapatan atau produktivitas warga masyarakat di negara penerima bantuan. Namun memasuki dasawarsa 2000-an Bank Dunia kembali mengubah fokus dengan mengarahkan bantuan keuangannya untuk pembangunan pendidikan tinggi. Alasannya, pendidikan tinggi memberikan manfaat lebih besar bagi pembangunan ekonomi di suatu negara, khususnya negara berkembang, namun menjadi terbengkalai selama puluhan tahun karena semua perhatian tercurah pada pendidikan dasar (Birdsall, 1996, dalam Collin & Rhoads, 2008). Benarkah

semua perubahan fokus bantuan Bank Dunia dan secara khusus perubahan terakhir yang berdampak mengubah wajah dan kiprah perguruan tinggi bukan hanya di negara-negara berkembang namun juga di seluruh dunia itu semata-mata digerakkan oleh motif “filantropis” negara-negara maju untuk membantu kemajuan negara-negara berkembang?

Neoliberalisme: Negara Maju dalam Krisis

Dapat dikatakan bahwa sebagai bagian dari perkembangan kapitalisme ada minimal dua fenomena penting yang berlangsung sekitar dasawarsa 1970-an hingga 1980-an di negara-negara maju, yaitu krisis keuangan antara lain akibat krisis minyak dunia dan krisis industri manufaktur karena tidak lagi bisa diandalkan sebagai sumber pendapatan negara. Krisis pertama ditanggapi khususnya oleh pemerintah Inggris di bawah Perdana Menteri Margaret Thatcher dan disusul oleh pemerintah AS di bawah Presiden Ronald Reagan dengan menerapkan politik ekonomi neoliberal. Krisis kedua ditanggapi khususnya oleh negara-negara Uni Eropa dengan mengembangkan dan mempromosikan konsep *knowledge economy* atau ekonomi pengetahuan atau bahkan *knowledge society* atau masyarakat pengetahuan. Intinya, produksi pengetahuan harus dikembangkan menjadi jenis industri baru berbasis teknologi komunikasi dan informasi mutakhir untuk menggantikan industri manufaktur sedangkan pendidikan tinggi harus dipandang sebagai investasi modal dalam produksi pengetahuan. Dengan cara itu negara-negara maju di Eropa maupun Amerika Utara sekaligus berusaha mempertahankan supremasi mereka dengan menguasai pengetahuan yang menjadi tulang punggung industri berbasis pengetahuan, seperti industri ruang angkasa, elektronika, komputer, jenis-jenis material baru, telekomunikasi, dan *bioengineering* (Noble, 2003). Kedua fenomena tersebut secara langsung maupun tidak langsung berdampak mengubah peran dan arah pendidikan pada umumnya dan pendidikan tinggi khususnya di negara-negara maju. Berkat peran lembaga-lembaga internasional khususnya IMF, Bank Dunia, dan *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) yaitu organisasi kerja sama 34 negara maju, baik paham neoliberal dan masyarakat pengetahuannya sendiri maupun konsep dan praktik penyelenggaraan pendidikan tinggi yang digerakkan oleh paham neoliberal dan masyarakat pengetahuan menyebar ke seluruh negara di dunia (Radice, 2013; Lorenz, 2012; Simons, Haverhals, & Biesta, 2007).

Neoliberalisme sebagai strategi dalam menjalankan ekonomi-politik didasarkan pada empat dogma (Lorenz, 2012; Radice, 2013). Pertama, dogma pasar bebas atau finansialisasi. Dogma ini menyatakan bahwa pasar

bebas yang ditandai oleh kompetisi dan pemberian nilai tertinggi pada uang (finansialisasi) akan memberikan efisiensi optimal bagi individu baik sebagai konsumen maupun sebagai pemilik harta pribadi. Hak-hak fundamental yang sebelumnya dipandang melekat sebagai hak warga negara seperti hak memperoleh pendidikan dan jaminan kesejahteraan, dalam dogma pasar bebas neoliberal bergeser menjadi hak membeli aneka layanan di pasar jasa yang sudah mengalami privatisasi. Kedua, dogma perusahaan swasta atau privatisasi. Dogma ini menyatakan bahwa tugas negara adalah menyingkirkan segala bentuk hambatan yang menghalangi kepemilikan swasta atas perusahaan-perusahaan, khususnya yang sebelumnya dikuasai oleh negara. Dampaknya, aneka layanan yang sebelumnya dilakukan dan ditanggung oleh negara dengan dana publik seperti penyelenggaraan pendidikan dan layanan kesehatan kini bisa bahkan perlu diprivatisasikan dan dikomodifikasikan sehingga bisa diselenggarakan secara lebih efisien dan menghasilkan keuntungan. Bisa dikatakan, neoliberalisme tidak mengenal *public goods* atau barang-jasa yang bisa dinikmati oleh warga negara secara *non-rivalrous* atau tanpa perlu diperebutkan karena tersedia bagi setiap orang dan *non-excludable* atau bisa diperoleh dengan bebas atau cuma-cuma (Marginson, 2011). Ketiga, dogma manajemen atau deregulasi. Menurut dogma ini, tugas negara adalah menyingkirkan segala hambatan bagi terselenggaranya manajemen yang efisien. Agar pasar bebas dapat berjalan dengan mulus maka perusahaan-perusahaan harus dikelola dengan baik dalam arti efisien sehingga memberikan nilai yang optimal bagi seluruh pemangku kepentingan. Keempat, dogma konsumen. Menurut dogma ini, tugas negara adalah menyingkirkan semua hambatan yang menghalangi para konsumen privat menyalurkan daya beli mereka maupun segala hal termasuk pajak yang menghambat terciptanya transparansi pasar sampai ke tingkat global (globalisasi). Dogma ini sekaligus mengubah warga negara menjadi kumpulan konsumen belaka.

Penerapan empat dogma ekonomi neoliberal ke dalam bidang kehidupan yang dikenal sebagai sektor publik seperti layanan pendidikan dan kesehatan oleh negara bagi masyarakat luas terwujud dalam apa yang disebut *new public management* (NPM) atau *new managerialism* (Lorenz, 2012; Radice, 2013). Manajerialisme adalah keyakinan bahwa seluruh aspek kehidupan sebuah organisasi bisa dan harus dikelola berdasarkan serangkaian struktur, prosedur, dan modus akuntabilitas yang bersifat rasional demi tercapainya tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan oleh para perumus kebijakan dan para manajer senior (Wallace & Pocklington, 2002, dalam O'Reilly & Reed, 2010). NPM adalah manajerialisme yang dijalankan

dengan semangat neoliberal. NPM memiliki landasan konseptual-ideologis, terimplementasikan dalam sejumlah proses, melahirkan serangkaian ciri khas dalam kehidupan organisasi, dan melahirkan dampak yang mengubah secara cukup radikal wajah dan praktik pengelolaan berbagai institusi sosial khususnya pendidikan tinggi. Marilah kita lihat satu per satu.

NPM didasarkan pada minimal dua landasan konseptual-ideologis yang pada dasarnya saling bertolak belakang, yaitu (1) *public choice theory* atau teori pilihan publik, disingkat PCT, dan (2) *new institutional economics* atau ekonomi kelembagaan baru, disingkat NIE (Peters, 2013). PCT merupakan penerapan pendekatan ilmu ekonomi untuk menjelaskan perilaku politik dan administratif orang maupun organisasi. Ada dua konsep penting ilmu ekonomi yang diterapkan dalam PCT, yaitu *catallactics* atau katalaktik dan *homo economicus*. Katalaktik adalah studi tentang aneka institusi pertukaran. Setiap kegiatan pertukaran pada dasarnya mengikuti prinsip *spontaneous order* atau tata tertib yang berlangsung secara spontan. Di mata ahli ekonomi berkebangsaan Austria Friedrich August Hayek (1899-1992), prinsip tersebut terwujud dalam bentuk pasar bebas, yaitu pasar yang bebas dari segala hambatan, tanpa kontrol atau intervensi pemerintah, dan yang diyakini akan bergerak ke arah mencapai ekuilibrium atau keseimbangan (Peters, 2013). Konsep *homo economicus* menegaskan bahwa individu cenderung memaksimalkan pencapaian kepentingan pribadi dalam setiap tingkah lakunya. Maka, PCT sebagai kombinasi antara katalaktik dan *homo economicus* menegaskan bahwa setiap tindakan kolektif pada dasarnya merupakan tindakan kumpulan individu pengambil keputusan yang memanfaatkan proses politik untuk memperjuangkan kepentingan-diri mereka (Hill, 1999).

Sebagai bentuk koreksi terhadap teori ekonomi neoklasik yang mengagungkan kebebasan tanpa hambatan, NIE menegaskan bahwa berfungsinya pasar membutuhkan dukungan institusi dan kehadiran negara yang efektif. Pertumbuhan ekonomi tanpa dukungan kehadiran institusi-institusi yang baik dan negara yang efektif mustahil terjadi (Ankarloo, 2006). NIE secara khusus melandaskan diri pada dua konsep, yaitu *teori agensi* dan *analisis biaya transaksi* (Peters, 2013). Teori agensi menyediakan perangkat cara untuk membuat para agen yaitu warga dalam sebuah organisasi menjalankan perintah dan keinginan para prinsipal atau pimpinan organisasi melalui aneka bentuk kontrak. Analisis biaya transaksi menyediakan perangkat konsep dan prinsip untuk menemukan sistem *governance* atau pengelolaan organisasi yang menuntut biaya paling efisien dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Maka NIE hendak menegaskan bahwa

tindakan orang atau kumpulan orang dalam rangka memperjuangkan kepentingan diri perlu dibatasi oleh aneka ikatan kontrak, gaya pengelolaan organisasi yang menekankan efisiensi, serta kebutuhan untuk memperoleh dukungan dari negara. NPM sebagai gaya menjalankan kepemimpinan dan pengelolaan organisasi yang bergerak dalam tegangan antara kutub kebebasan dan keterikatan dan yang aslinya berlaku di lingkungan institusi privat atau swasta yang berorientasi profit atau keuntungan ini hendak diterapkan di semua sektor kehidupan, termasuk dalam penyelenggaraan berbagai layanan yang sebelumnya dikenal sebagai layanan publik yang tidak berorientasi profit seperti layanan kesehatan dan penyelenggaraan pendidikan tinggi.

Selanjutnya, praktik NPM terwujud dalam minimal enam *proses* (Dent dan Barry, dalam Lorenz, 2012). *Pertama*, meningkatnya pemecahan atau pemisahan aneka organisasi sektor publik ke dalam satuan-satuan yang dikelola secara otonom atau mandiri. Contoh yang terjadi di Indonesia adalah pemberian otonomi kepada sejumlah PTN bukan lagi sebagai satuan kerja di bawah kementerian terkait. *Kedua*, meningkatnya persaingan untuk menerapkan aneka tehnik manajemen yang berasal dari sektor privat atau swasta. *Ketiga*, meningkatnya penekanan pada disiplin dan sikap hemat dalam penggunaan aneka sumber daya. *Keempat*, meningkatnya penerapan *hands-on management*, yaitu gaya pengelolaan organisasi di mana pimpinan terlibat aktif dan langsung dalam menjalankan kegiatan dan pengambilan keputusan sehari-hari di semua lini manajemen. *Kelima*, penerapan aneka indikator yang terukur untuk menilai kinerja orang maupun organisasi. *Keenam*, penggunaan aneka standar yang sudah ditentukan dalam mengukur *output* atau hasil kerja orang maupun organisasi.

Dalam praktiknya keenam proses tersebut mengerucut dalam bentuk penekanan kontrol berupa supervisi dan regulasi terhadap sektor layanan publik pada umumnya maupun pada organisasi dan institusi pendidikan tinggi khususnya melalui aneka mekanisme seperti audit, monitoring dan evaluasi atau *monev*, dan jenis-jenis kegiatan inspeksi lain (Lorenz, 2012). Menurut Lorenz (2012), penekanan pada kontrol ini selanjutnya melahirkan sejumlah *ciri* tambahan pada NPM yang ironisnya justru bertolak belakang dengan spirit liberalisme yang diusungnya. *Pertama*, NPM menjadi bersifat totaliter karena sangat anti kritik. Setiap kritik dipandang sebagai tanda kurangnya loyalitas terhadap organisasi bahkan sebagai bentuk subversi atau perlawanan-pembangkangan. Dengan menekankan kualitas, efisiensi, produktivitas, dan manajemen-diri NPM mengaku diri sebagai senjata ampuh untuk melawan irasionalitas, kekacauan, dan segala ketidakpastian.

Jadi, masih mau dikritik apa lagi? *Kedua*, terkait sifat totaliter dalam NPM pihak manajemen menempatkan diri di luar segala bentuk kontrol dan tuntutan akuntabilitas sebab menurut definisinya manajemen mewakili efisiensi dan akuntabilitas itu sendiri. *Ketiga*, terkait ciri kedua dalam NPM manajemen merasa mewakili kepentingan para pegawai atau anggota organisasi. Akibatnya, NPM sangat alergi terhadap aneka bentuk badan perwakilan pegawai yang dipandang hanya akan menghambat efisiensi organisasi pekerjaan maupun pengambilan keputusan. Akhirnya, *keempat*, kontrol ketat NPM terhadap segala aspek kehidupan organisasi ditambah tiga ciri tambahan yang ditimbulkannya tak ayal melahirkan ciri tambahan berikut berupa munculnya budaya *mistrust* atau budaya saling curiga yang bersifat laten namun sesungguhnya akut baik antara pihak manajemen dan pegawai, di antara para personel manajemen sendiri, maupun tentu saja di antara para pegawai. Keempat ciri tambahan tersebut dipandang telah menjadikan NPM mirip dengan gaya manajemen yang diterapkan di bekas negara-negara Komunis (Lorenz, 2012). Lantas, apa dampak signifikan penerapan NPM terhadap wajah dan kiprah pendidikan tinggi khususnya di negara-negara berkembang seperti Indonesia?

Pendidikan Tinggi dalam Pelukan Neoliberalisme

Secara umum, penerapan ideologi neoliberal pada umumnya maupun manajerialisme baru pada khususnya dalam pengelolaan perguruan tinggi baik di negara maju maupun negara berkembang seperti Indonesia akibat campur tangan lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, dipandang telah melahirkan sejumlah fenomena yang berdampak mengubah wajah dan kiprah perguruan tinggi, yaitu: (1) kapitalisme pengetahuan; (2) budaya audit khususnya penerapan *externally-imposed quality control systems*; (3) tekanan pada *international competitiveness*.

Pertama, *kapitalisme pengetahuan*. Fenomena yang didasarkan pada konsep efisiensi dalam pengelolaan perguruan tinggi sebagai sarana produksi pengetahuan ini terwujud dalam sejumlah kecenderungan sebagai berikut (Peters, 2013). Pertama, *privatisasi* pendidikan tinggi. Bertolak dari teori *human capital* yang memandang pengetahuan dan ketrampilan yang dipelajari mahasiswa di perguruan tinggi akan meningkatkan daya tarungnya dalam pasar kerja serta demi mengurangi beban keuangan negara, maka perguruan tinggi (negeri) didorong untuk antara lain memungut uang kuliah dalam jumlah yang rasional dari mahasiswa. Akibatnya, secara umum berlangsung privatisasi pendidikan tinggi, yaitu lunturnya sifat *public good* dari pendidikan tinggi dan menjelma menjadi *private good*, tidak

berbeda dengan barang mulai dari parfum sampai mobil atau jasa seperti tata rambut sampai wisata dan jalan-jalan yang jamak diperjual-belikan.

Kedua, *kapitalisasi diri*. Sebagai persiapan memasuki pasar kerja yang semakin diwarnai persaingan ketat khususnya dengan semakin luasnya penerapan pasar bebas baik di tingkat regional maupun global, maka dengan kemampuan finansialnya mahasiswa dari keluarga mampu akan berusaha memperoleh pendidikan dari perguruan tinggi terbaik. Penerapan uang kuliah dalam jumlah yang rasional di lingkungan PTN berdampak menghilangkan perbedaan antara PTN dan PTS tidak hanya terkait pembiayaan melainkan pada akhirnya juga terkait seluruh kiprahnya dalam melaksanakan kegiatan pengajaran dan penelitian. Persaingan bebas di satu sisi dan permintaan akan pendidikan tinggi yang berkualitas dalam arti menjanjikan pekerjaan berpenghasilan besar di sisi lain, cepat atau lambat akan memicu internasionalisasi pendidikan tinggi dalam bentuk antara lain larinya calon mahasiswa terbaik negara berkembang ke perguruan tinggi di luar negeri maupun masuknya perguruan tinggi asing negara maju membuka kampus cabang di negara berkembang (Peters, 2013).

Ketiga, komersialisasi *modal intelektual*. Dalam masyarakat dan ekonomi berbasis pengetahuan seperti didengungkan oleh negara-negara maju, pemilikan sarana produksi pengetahuan menjadi modal intelektual yang sangat penting. Mengingat pengetahuan dan kemampuan memproduksi pengetahuan menjadi *sine qua non* bagi pembangunan setiap negara termasuk negara-negara berkembang, maka hampir semua negara namun khususnya negara-negara maju berlomba-lomba membangun dan memperluas *research parks* atau pusat-pusat penelitian, kemitraan antar lembaga publik dan privat dalam memproduksi sains baru dengan mengandalkan perguruan tinggi sebagai ujung tombak. Hasilnya, baik berupa pengetahuan, teknologi, maupun proses pemerolehannya melalui metodologi pembelajaran dan penelitian, ditawarkan sebagai komoditas khususnya kepada negara-negara berkembang baik secara jarak jauh dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi maupun melalui kehadiran langsung di negara pengimpor dalam rangka komersialisasi modal intelektual (Peters, 2013).

Keempat, untuk menjamin kelancaran dan efisiensi penyelenggaraan komodifikasi pengetahuan dan sarana produksi pengetahuan di lingkungan perguruan tinggi yang sudah berubah menjadi korporasi pengetahuan itu, terjadi *birokratisasi* yang masif di lingkungan perguruan tinggi. Di semua perguruan tinggi khususnya di negara-negara maju muncul kelas baru "manajer pengetahuan" terdiri dari para pejabat mulai dari wakil rektor,

dekan, ketua jurusan atau program studi yang bertugas memonitor dan mengawal kinerja akademik unit kerja yang menjadi tanggung jawabnya demi memaksimalkan *return* atau pemasukan dan keuntungan finansial dari kegiatan pengajaran, penelitian maupun pengabdian pada masyarakat melalui proses perencanaan strategis dengan penetapan sasaran dan penerapan struktur insentif baru yang ketat dan terukur. Kepemimpinan dan gaya pemerintahan kolegial dan demokratis yang menjadi jiwa budaya akademik universitas digantikan dengan kepemimpinan berbasis *renstra* yang diambil oper dari budaya korporasi dalam sebuah tata kelola baru perguruan tinggi yang kemudian dikenal sebagai *entrepreneurial university* atau *enterprise university* atau *innovation university* (Peters, 2013).

Di Inggris maupun Uni Eropa mulai dasawarsa 1980-an birokratisasi universitas itu melahirkan sejumlah fenomena sebagai berikut: (1) penghapusan *academic tenure*, yaitu pengangkatan dosen sebagai pegawai tetap dalam karir akademik; akibatnya, dosen di sebuah fakultas cenderung terdiri atas sejumlah kecil dosen tetap sebagai staf inti ditunjang oleh dosen tidak tetap dalam jumlah yang semakin besar dan yang dikontrak hanya untuk jangka waktu pendek atau hanya untuk mengampu mata kuliah tertentu, sesuai kebutuhan; (2) pengajaran dan riset menjadi dua wilayah kegiatan yang sepenuhnya terpisah; beban mengajar dosen meningkat, sementara riset akademik dikomodifikasikan dan diserahkan kepada tenaga peneliti dari luar melalui *outsourcing*; (3) masa studi diperpendek khususnya melalui penerapan struktur BA/MA atau *undergraduate/graduate* seperti dalam sistem pendidikan tinggi di AS dan yang setara dengan jenjang sarjana dan pasca-sarjana/magister, sesuai kesepakatan dalam *Deklarasi Bologna* (1999); (4) penerapan kewajiban membayar *tuition fees* atau uang kuliah secara penuh bagi mahasiswa asing khususnya pada jenjang pasca-sarjana, sehingga kehadiran mahasiswa asing menjadi sumber pendapatan yang signifikan bagi universitas; (5) pemangkasan subsidi negara bagi penyelenggaraan pendidikan tinggi per mahasiswa dibarengi dengan penerapan uang kuliah di satu sisi dan peningkatan jumlah calon mahasiswa khususnya pada jenjang *undergraduate* akibat tuntutan pasar kerja di sisi lain, mengakibatkan perguruan tinggi menerima mahasiswa baru dalam jumlah besar antara lain demi mendapatkan pendanaan langsung dari mahasiswa sehingga rasio dosen-mahasiswa pun meningkat tajam melampaui batas bagi berlangsungnya proses pembelajaran yang ideal. Berdasarkan laporan tahun 2011, Universitas di Inggris berhak menarik uang kuliah sampai sebesar £9.000 atau sekitar Rp 135 juta per mahasiswa per tahun (Radice,

2013; Savigny, 2013; Lorenz, 2012). Harus diakui, fenomena serupa kurang lebih juga berlangsung dalam dunia pendidikan tinggi kita.

1. *Budaya Audit.*

Budaya audit adalah suasana di mana norma dan metode kerja yang dijunjung tinggi dalam bidang akuntansi diterima dan diterapkan sebagai prinsip utama dalam mengarahkan dan mengendalikan tingkah laku dan kinerja orang dalam sebuah organisasi (Shore, 2008). NPM menciptakan budaya audit di lingkungan perguruan tinggi dengan cara menggeser makna asli konsep *akuntabilitas* dan *kualitas* ke sekadar makna teknisnya (Lorenz, 2012; Charlton, 2002). Makna asli akuntabilitas adalah tanggung jawab. Sebuah organisasi disebut akuntabel jika mampu menjalankan tugas pokoknya dengan penuh tanggung jawab, khususnya terhadap pihak yang dilayani. Dalam konteks pendidikan tinggi, pihak yang dilayani adalah mahasiswa dan masyarakat luas. Dalam budaya audit makna asli istilah ini direduksi menjadi sekadar makna teknis, berupa kewajiban sebuah organisasi menyajikan laporan dalam bentuk dokumentasi tentang segala kegiatannya yang bersifat komprehensif dan konsisten atau saling bersesuaian agar bisa diaudit. Pergeseran makna ini membawa setidaknya dua akibat yang justru bisa merusak kinerja organisasi. *Pertama*, akuntabilitas teknis dalam budaya audit berakibat menempatkan sebuah organisasi yang diaudit di bawah subordinasi lembaga atau pihak yang melakukan audit. Artinya, kinerja organisasi yang diaudit harus tunduk dan disesuaikan dengan jenis informasi yang diminta oleh pihak auditor. *Kedua*, akuntabilitas teknis dalam budaya audit berisiko terputus dengan makna aslinya berupa kemampuan menunjukkan kinerja yang benar-benar bertanggung jawab. Akibatnya, kegiatan pengajaran di perguruan tinggi disebut akuntabel semata-mata karena disertai dokumen lengkap tentang silabus, SAP, soal ujian, daftar hadir, dan daftar nilai seperti diminta oleh auditor, praktis tanpa menghiraukan terjadi tidaknya perubahan pengetahuan atau kemampuan dalam diri mahasiswa.

Nasib serupa menimpa konsep *kualitas*. Makna asli kualitas adalah *excellence* atau sifat unggul atau manfaat yang dilekatkan pada *outcomes* atau hasil tindakan atau kegiatan berupa barang atau pelayanan (Powers, 1997, dalam Charlton, 2002). Dalam makna aslinya, pengajaran disebut berkualitas dalam arti unggul atau bermanfaat jika benar-benar mampu menumbuhkan kompetensi serta membentuk suara hati dan sikap bela rasa terkait penguasaan bidang studi tertentu beserta relevansinya dengan aspek tertentu kehidupan masyarakat dalam diri mahasiswa melalui pemilihan

materi dan kegiatan belajar-mengajar yang sungguh-sungguh menggugah dan menggerakkan hati dan pikiran. Dalam budaya audit NPM, makna kualitas direduksi ke dalam sekadar makna teknisnya sebagai sistem dan proses yang *auditable* atau bisa diaudit (Charlton, 2002). Sebuah kegiatan pengajaran, penelitian, atau pengabdian pada masyarakat disebut berkualitas jika berhasil didokumentasikan secara komprehensif dan konsisten disertai aneka lampiran yang lengkap termasuk pertanggungjawaban keuangannya sehingga mendapatkan predikat unggul saat diaudit, tak peduli bagaimana realisasi atau implementasinya dalam kenyataan.

Selain karena sifatnya yang mereduksi dan menggeser konsep-konsep penting tentang akuntabilitas dan kualitas, budaya audit dalam NPM yang diterapkan di lingkungan perguruan tinggi juga berpotensi merusak suasana akademik sebab audit lazim dilakukan dalam rangka *quality assurance* oleh pihak eksternal berupa lembaga pemerintah seperti BAN-PT atau swasta seperti LAM yang masih akan dibentuk, dan bersifat wajib. Potensi merusak dari sistem penjaminan mutu eksternal dalam budaya audit NPM itu bisa terwujud minimal dalam dua fenomena berikut (Shore, 2008; Roberts & Donahue, 2000). Pertama, proses *quality assurance* atau penjaminan mutu sebagai proses audit tanpa disadari sesungguhnya akan mengubah sifat-hakikat orang atau organisasi yang menjadi objek sasaran audit. Audit akan berdampak mengubah cara warga sebuah organisasi mempersepsikan dirinya, yaitu mengukur kualitas pribadi maupun satuan kerjanya dengan “benchmark” dari pihak lain, serta dengan aneka indikator kinerja dan penilaian yang diterapkan dalam proses audit (Shore, 2008). Dalam konteks perguruan tinggi, karena aneka ukuran penilaian dalam proses audit itu berasal dari dunia akuntansi dan perusahaan, maka tanpa disadari hakikat perguruan tinggi sebagai komunitas akademik yang mengutamakan pencarian kebenaran demi kemaslahatan masyarakat dalam suasana kebebasan akademik pun akan berubah menjadi korporasi dagang yang berfokus pada upaya menciptakan pasar, melayani kebutuhan dunia bisnis, memaksimalkan keuntungan dan investasi ekonomis, serta merebut keunggulan kompetitif dalam ekonomi lokal, nasional, atau bahkan global berbasis pengetahuan (Shore, 2008).

Kedua dan yang tak kalah meresahkan adalah kenyataan bahwa sistem audit sebagai bagian dari proses rasionalisasi formal di lingkungan perguruan tinggi pada dasarnya merupakan bentuk supervisi oleh pihak eksternal terhadap kinerja akademisi yang jelas-jelas bertentangan dengan semangat dunia akademik sebagai profesi (Roberts & Donahue, 2000). Salah satu komponen profesionalisme yang dijunjung tinggi dalam dunia

akademik adalah otonomi dalam melaksanakan tugas pokok mengikuti standar kualitas maupun etika yang disepakati dan dipertanggungjawabkan secara kolegal melalui *peer review* atau penilaian sejawat. Budaya audit sebagai bagian dari birokratisasi bertentangan dengan profesionalisme dunia akademik karena beberapa hal (Roberts & Donahue, 2000). Pertama, birokrasi menuntut warganya mengutamakan kepentingan organisasi, sedangkan akademisi mengutamakan pencarian kebenaran dan kepentingan masyarakat bahkan kemanusiaan. Kedua, birokrasi memandang otoritas atau kewenangan melekat pada posisi atau status seseorang di dalam organisasi yang disahkan dengan kontrak disertai aneka sanksi formalnya, sedangkan otoritas dalam dunia akademik terletak pada keahlian orang yang menduduki posisi tertentu dan bukan pada kekuasaan yang melekat pada statusnya. Ketiga, birokrasi menyerahkan kewenangan dalam mengatasi konflik dan mengambil keputusan kepada pihak manajemen, sedangkan dalam budaya akademik pengambilan keputusan dan penyelesaian konflik dilakukan lewat dialog dalam semangat kolegal. Pendek kata, budaya audit dan birokratisasi dalam pendidikan tinggi secara langsung maupun tidak langsung akan menghilangkan otonomi akademik dan menempatkan kiprah akademisi di bawah supervisi para manajer, auditor, maupun para politisi yang merumuskan agenda audit di setiap negara (Charlton, 2002; Roberts & Donahue, 2000). Harus diakui, fenomena serupa kurang lebih juga berlangsung dalam dunia pendidikan tinggi kita.

2. *International Competitiveness*

Sihir tentang ekonomi berbasis pengetahuan dengan perguruan tinggi sebagai salah satu pilar penting yang dihembuskan oleh sejumlah negara industri memaksa semua negara teristimewa negara-negara berkembang mereformasi pendidikan tingginya ke arah internasionalisasi demi menjadikan angkatan kerjanya siap ambil bagian dalam persaingan memperebutkan peluang dalam pasar kerja global berbasis pengetahuan. Internasionalisasi pendidikan tinggi sesungguhnya memiliki makna luas berupa integrasi dimensi internasional, interkultural, atau global dalam merumuskan tujuan, fungsi serta penyelenggaraan pendidikan tinggi dalam rangka meningkatkan kualitas pengajaran dan penelitian di perguruan tinggi di suatu negara. Hal itu lazim dilakukan melalui sebuah kurikulum internasional yang bertujuan membantu lulusan mengembangkan wawasan global serta menguasai aneka ketrampilan dan pengetahuan yang menjadikan mereka mampu bekerja di lingkungan internasional dan lintas-budaya. Pendek kata, sebuah kurikulum yang menjadikan lulusan benar-benar siap memasuki dunia kerja dalam ekonomi global berbasis pengetahuan

(Warwick, 2014; de Wit, 2011). Dalam praktik, makna internasionalisasi cenderung tereduksi atau terdistorsi ke arah yang melenceng dari makna dasarnya sesuai kondisi suatu negara, khususnya negara maju versus negara berkembang.

Di kalangan negara maju, internasionalisasi pendidikan tinggi cenderung dimaknai sebagai usaha merekrut mahasiswa asing karena beberapa alasan yang berbeda. Jepang dan Jerman mengalami penurunan jumlah calon mahasiswa dari dalam negeri sendiri dari tahun ke tahun. Data yang dilaporkan pada 2007 menunjukkan bahwa sepertiga dari 726 universitas di Jepang gagal memenuhi daya tampung yang tersedia, bahkan ada yang terpaksa harus ditutup. Akibatnya, pemerintah Jepang menargetkan untuk meningkatkan jumlah mahasiswa asing dari 100.000 menjadi 300.000 pada tahun 2020 terutama demi memenuhi daya tampung universitas-universitasnya (Hazelkorn, 2008). Negara maju lain seperti United Kingdom (UK) atau Inggris, Australia, dan New Zealand memaknai internasionalisasi sebagai perekrutan mahasiswa asing demi keuntungan finansial. Jumlah mahasiswa asing di UK meningkat dari 231.000 atau 11% dari populasi mahasiswa di seluruh universitas di UK menjadi 370.000 atau 15%, sedangkan di New Zealand kehadiran mahasiswa asing memberikan keuntungan ekspor keempat terbesar dan menjadi salah satu penopang ekonomi negara itu secara keseluruhan (Warwick, 2014). Pada tahun 2007 bisnis pendidikan di Australia menghasilkan keuntungan sebesar \$12 milyar khususnya dari kehadiran 207.800 mahasiswa asing di berbagai universitas di dalam negeri Australia, belum termasuk keuntungan yang diperoleh dari 65.299 mahasiswa asing yang menempuh pendidikan jarak jauh dari negara mereka sendiri atau belajar di kampus-kampus cabang berbagai universitas Australia khususnya di negara-negara di kawasan Asia Timur dan Tenggara. Konon bisnis pendidikan tinggi untuk mahasiswa asing ini memberikan keuntungan ekspor ketiga terbesar sesudah batubara dan bijih besi, serta melampaui keuntungan yang dihasilkan oleh industri turisme, daging, gandum, dan manufaktur bagi perekonomian Australia. Bisa dikatakan, keberadaan pendidikan tinggi di Australia sangat tergantung pada kehadiran mahasiswa asing yang mencakup 17.3% dari populasi mahasiswa di Australia, jauh melampaui rerata proporsi mahasiswa asing di negara-negara anggota *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) sebesar 6.7% (Marginson, 2009; Page, 2007; Hazelkorn, 2008). Maka bisa dimaklumi jika sejumlah negara maju seperti UK dan Australia memiliki kebijakan resmi menempatkan ekspor pendidikan tinggi sebagai salah satu sumber pemasukan negara, sehingga peran utama lembaga seperti

British Council kini bukan lagi sekadar menyebarkan informasi melainkan mempromosikan ekspor pendidikan tinggi dan menjaring calon mahasiswa dari negara tempatnya bertugas untuk belajar di berbagai universitas di Inggris (Altbach, 2008).

Bagi negara berkembang internasionalisasi pendidikan tinggi di dalam negeri masing-masing dimaknai sebagai jalan meningkatkan kapasitas untuk berpartisipasi dalam menghasilkan dan menikmati kemajuan ilmu serta ikut bersaing dalam ekonomi berbasis ilmu di tingkat global (Hazelkorn, 2008). Namun untuk mencapai status internasional, perguruan tinggi negara-negara berkembang harus memenuhi sedikitnya tiga jenis standar yang sesungguhnya bisa disebut sebagai jebakan ciptaan negara-negara maju. Ketiga standar itu adalah: (a) *qualification frameworks*; (b) *global testing regimes*; dan (c) *academic rankings*.

a. *Qualification Framework*

Qualification framework disingkat QF atau *Kerangka Kualifikasi* adalah instrumen untuk mengembangkan, mengklasifikasikan, dan memberikan dasar pengakuan terhadap aneka ketrampilan, pengetahuan, dan kompetensi yang disusun secara bertingkat. QF merupakan cara merumuskan aneka kualifikasi baik yang sudah dikenal maupun yang baru dan yang didasarkan pada *learning outcomes* atau hasil belajar, yaitu rumusan yang jelas tentang apa yang harus diketahui atau harus bisa dilakukan oleh pembelajar. QF menunjukkan perbandingan antar berbagai kualifikasi dan cara atau syarat yang diperlukan agar seorang pembelajar bisa meningkatkan diri dari satu taraf kualifikasi ke taraf kualifikasi berikutnya, baik di dalam satu jenis pekerjaan maupun antar berbagai jenis pekerjaan atau sektor industri (Tuck, 2007, dalam Jarvis, 2014). Dalam praktik QF merupakan standarisasi atau pembakuan pencapaian ketrampilan, hasil belajar, isi atau materi mata kuliah atau program, tuntutan mata kuliah atau program, dan satuan kredit pembelajaran dalam rangka penjaminan mutu pendidikan tinggi yang diterapkan dalam lingkup nasional, regional, atau bahkan berjangkauan transnasional yang lebih luas (Jarvis, 2014).

QF memiliki landasan pemikiran sekaligus tujuan sebagai berikut: (1) menyatukan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan dalam sebuah sistem tunggal; (2) menentukan serangkaian kriteria, standar, dan *benchmarks* atau baku mutu yang bisa dipakai untuk mengukur perubahan dan kemajuan berdasarkan sasaran dan hasil yang diharapkan dalam aneka sektor; (3) menyediakan kerangka untuk mendukung upaya reformasi dan restrukturisasi aneka sektor; (4) penentuan standar dengan cara menyelaraskan

atau menyetarakan aneka taraf pembelajaran dan hasil belajar dengan aneka kualifikasi spesifik tertentu; serta (5) merumuskan aneka parameter operasional untuk keperluan penjaminan mutu, termasuk validasi aneka kualifikasi atau standar, akreditasi dan audit terhadap aneka institusi pendidikan dan pelatihan, serta penjaminan mutu terhadap asesmen yang dijadikan dasar pemberian pengakuan kualifikasi (Tuck, 2007, dalam Jarvis, 2014).

Salah satu pelopor pengembangan QF dalam lingkup regional adalah *Proses Bologna* yang dimulai pada tahun 1999 dan melibatkan 45 negara termasuk 25 negara anggota Uni Eropa. Gerakan ini diprakarsai oleh para menteri yang bertanggung jawab atas pendidikan tinggi dari empat negara Uni Eropa yaitu Prancis, Italia, UK dan Jerman. Mereka bertemu di Paris pada 1998 dan mengeluarkan *Deklarasi Sorbonne* yang berisi kesepakatan untuk melakukan harmonisasi arsitektur sistem pendidikan tinggi Eropa melalui usaha mengonvergensi semua kerangka pemberian gelar dan penyelenggaraan siklus pendidikan ke dalam sebuah kerangka tunggal *European Higher Education Area* (EHEA) yang bersifat terbuka. *Proses Bologna* adalah tindak lanjut dan implementasi dari kesepakatan itu (Gudeva, Mitrev, Janevik, & Boev, 2012).

Proses Bologna menuntut setiap negara anggota menyusun QF masing-masing mengacu pada *Bologna Framework* yang didasarkan pada tiga prinsip dasar: (1) *international transparency* atau keterbukaan antar bangsa demi memudahkan usaha untuk saling memahami dan saling membandingkan aneka kualifikasi antar sesama negara anggota; (2) *international recognition of qualifications* atau pengakuan terhadap aneka kualifikasi antar bangsa melalui penyediaan sebuah kerangka untuk mencapai pemahaman bersama atas aneka jenis hasil pembelajaran-pelatihan yang tercakup dalam aneka kualifikasi; dan (3) *international mobility of learners and graduates* atau mobilitas antar bangsa bagi para pelajar dan lulusan melalui pengakuan terhadap pengalaman belajar yang pernah ditempuh dan aneka kualifikasi yang pernah dicapai (Jarvis, 2014; Gudeva, Mitrev, Janevik, & Boev, 2012). Ada yang menuding, *Proses Bologna* merupakan usaha menstandarkan seluruh pendidikan tinggi di Eropa dalam bentuk modul-modul yang bisa saling dipertukarkan. Ia merupakan upaya mendeterritorialisasikan seluruh pendidikan tinggi di Uni Eropa dan menciptakan sebuah pasar tunggal pendidikan tinggi Eropa dengan menggunakan *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) atau sejenis sistem transfer hasil belajar yang dinyatakan dalam satuan kredit sebagai sarana pertukaran hasil belajar antar perguruan tinggi di negara-negara Eropa yang berperan serta dalam

Proses Bologna setara dengan mata uang Euro dalam pertukaran dagang pada umumnya (Lorenz, 2012).

Menurut catatan UNESCO, pada tahun 2013 terdapat kerangka kualifikasi yang diberlakukan dalam lingkup nasional, transnasional, maupun regional yang melibatkan 143 negara di dunia, sangat mungkin mengacu pada *Kerangka Bologna* (Jarvis, 2014). Segi positifnya, QF antara lain membantu para pelajar di setiap negara membandingkan aneka kualifikasi untuk keperluan merencanakan arah pendidikan, pelatihan, dan karir mereka dan yang berlaku secara internasional pula (Gudeva, Mitrev, Janevik, & Boev, 2012). Segi negatifnya, tanpa disadari telah muncul sejenis rejim penjaminan mutu supranasional di bawah hegemoni negara-negara maju yang merampas otonomi khususnya negara-negara berkembang dalam meregulasi pendidikan tinggi mereka sesuai kebutuhan lokal masing-masing. Bahkan ada yang menyebut QF dengan *Proses Bologna* sebagai prototipenya ini sebagai “an example of benevolent imperialism” atau bentuk imperialisme “serigala berbulu domba” yang bertujuan mengukuhkan hegemoni negara-negara Uni Eropa sebagai kelompok negara maju (Zeng, Adams, & Gibbs, 2013).

Bisa diduga, yang paling diuntungkan dari keberadaan QF semacam ini pada akhirnya adalah negara-negara maju juga antara lain berupa semakin mudahnya mobilitas atau aliran anak-anak muda berbakat dari negara-negara berkembang untuk menempuh studi maupun mengembangkan karir dalam aneka sektor industri berbasis pengetahuan di negara maju sebagai bagian dari fenomena internasionalisasi pendidikan tinggi. Dalam ekonomi berbasis pengetahuan, “the battle for talent now complements more traditional struggles for natural resources” (Hezelkorn, 2008, h. 8). Artinya, dalam ekonomi berbasis pengetahuan “pertempuran” untuk mendapatkan tenaga-tenaga berbakat kini bahkan telah menggeser persaingan untuk memperoleh aneka sumber daya alam, khususnya di antara negara-negara maju. Sebagai contoh, kontribusi utama India dalam kancah pendidikan tinggi dunia adalah ekspor mahasiswa ke universitas-universitas di negara maju, dan ternyata banyak di antara mereka tidak pernah kembali ke India, negara asal mereka (Altbach, 2008).

b. Global Testing Regimes

Sesudah berhasil mempromosikan QF sebagai standar tunggal yang bertujuan menyatukan sistem pendidikan tinggi, menjamin saling pengakuan terhadap aneka jenis kualifikasi, memudahkan mobilitas mahasiswa dan dosen antar negara, serta memudahkan mobilitas atau

pergerakan tenaga kerja berpendidikan tinggi antar negara bukan hanya di dalam melainkan juga di luar lingkup Eropa, *Proses Bologna* dengan EHEA-nya melanjutkan langkah hegemoninya dengan mengembangkan sebuah sistem tunggal evaluasi hasil belajar pendidikan tinggi berupa *International Assessment of Higher Education Learning Outcomes* (AHELO) pada tahun 2011 (Shahjahan, 2013). Mengutip pernyataan resmi OECD, AHELO merupakan proyek kajian bertaraf internasional tentang apa yang diketahui dan apa yang bisa dikerjakan oleh lulusan pendidikan tinggi di akhir masa studinya. Tujuan AHELO adalah menciptakan serangkaian tes yang hasilnya bisa dibandingkan secara internasional terlepas dari perbedaan bahasa, budaya atau lembaga tempat belajar, serta memberikan data aktual tentang kualitas pembelajaran dan relevansinya dengan pasar kerja (Shahjahan, 2013). AHELO mencakup empat wilayah pengukuran, yaitu: (1) *generic skills assessment*, meliputi aneka ketrampilan yang harus dikuasai oleh mahasiswa di semua bidang keahlian melalui pendidikan tinggi yang mereka tempuh; (2) *discipline-specific skills assessment*, meliputi kemampuan mengekstrapolasikan dan menerapkan hasil belajar dalam disiplin tertentu pada aneka konteks baru; (3) *contextual information*, berupa kuesioner pendek yang bertujuan mengungkap kaitan antara hasil tes ketrampilan generik dan tes ketrampilan hasil pengajaran dalam disiplin tertentu dengan lingkungan institusi tempat belajar serta latar belakang mahasiswa; (4) *'value-added' measurement*, berupa evaluasi terhadap kontribusi pendidikan tinggi terhadap kemampuan yang dimiliki mahasiswa berdasarkan sejenis hasil *pretest* yang mereka capai dan peningkatan kemampuan yang mereka peroleh sebagai hasil atau akibat dari kualitas pengajaran yang mereka terima di perguruan tinggi (Shahjahan, 2013).

Proyek ini mendapatkan sambutan hangat dari berbagai kalangan, antara lain terbukti dari banyaknya pihak yang berperan serta sebagai tempat penelitian sekaligus penyandang dana dalam pelaksanaan studi kelayakannya, meliputi 17 negara di luar Uni Eropa serta melibatkan 150 perguruan tinggi dan sejumlah lembaga-yayasan pendidikan baik negeri maupun swasta di beberapa negara maju. Kendati demikian tidak sedikit kalangan lain yang mengkhawatirkan sisi imperialis dari proyek AHELO jika pada saatnya diterapkan sebagai bagian dari standar penilaian dalam rangka penjaminan mutu pendidikan tinggi di tingkat internasional. Sifat imperialis itu setidaknya tampak dalam dua segi: (1) penekanan AHELO pada *learning outcomes* (LO) atau hasil belajar yang terukur jelas berdampak mengubah proses belajar-mengajar yang lazimnya bercorak *amorphous* atau subjektif menjadi satuan-satuan kegiatan yang teramati, terkelola,

dan bisa saling diperbandingkan antar lembaga bahkan antar bangsa; (2) AHELO pada dasarnya merupakan sebuah instrumen kebijakan yang memberikan keuntungan material kepada OECD beserta seluruh pemangku kepentingannya di negara-negara maju sebagai pihak yang berada di atas angin dalam tata pergaulan dunia yang dikendalikan oleh persaingan dalam semangat pasar bebas (Shahjahan, 2013). Berkaca dari pengalaman internasionalisasi standar hasil pembelajaran matematika, sains, dan membaca bagi murid usia 15 tahun atau setara kelas III SMP kita melalui proyek *Programme for International Student Achievement* (PISA) yang juga diselenggarakan oleh OECD sejak tahun 2000, dikhawatirkan AHELO akan menjadi bagian dari *global testing regimes* yang akan berdampak menyeterik pengembangan sistem pendidikan tinggi khususnya di negara-negara berkembang ke arah yang sesungguhnya lebih menguntungkan bagi kepentingan negara-negara maju dalam bisnis pendidikan tinggi lintas negara.

c. *Academic Rankings*

Standar ketiga yang harus dipenuhi oleh negara-negara berkembang dalam rangka internasionalisasi pendidikan tinggi adalah tuntutan untuk menempatkan makin banyak perguruan tinggi mereka dalam berbagai *academic rankings* tingkat internasional yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga khususnya di negara maju. *Academic ranking* adalah pemeringkatan universitas-universitas sebagai lembaga akademik berdasarkan sejumlah indikator untuk menentukan posisi dan reputasi sebuah universitas dalam lingkup nasional atau internasional, tergantung cakupan pemeringkatannya. Ada setidaknya tiga lembaga pemeringkatan akademik tingkat internasional yang banyak diacu oleh negara-negara di dunia, yaitu *Academic Ranking of World Universities* (ARWU) yang berkantor di Shanghai, Cina dan beroperasi sejak tahun 2003, serta *QS World Universities Rankings* dan *Times Higher Education World University Rankings* keduanya berkantor di Inggris dan beroperasi sejak tahun 2010. ARWU atau juga dikenal sebagai *Shanghai rankings* lahir dari upaya pemerintah Cina melakukan *benchmarking* atau pembakuan mutu sejumlah universitas unggulannya dengan universitas-universitas riset terkemuka di AS sebagai pembanding. Tidak seperti dua lembaga pemeringkat internasional lainnya, ARWU menggunakan serangkaian indikator objektif dan yang tidak pernah diubah sejak pertama kali diterapkan pada tahun 2004 (Cheng, 2015). Indikator objektif itu meliputi: (1) jumlah alumni yang berhasil meraih hadiah Nobel dan *Fields Medal* atau hadiah setara Nobel di bidang matematika bagi matematikawan muda sebagai indikator kualitas pendidikan; (2) jumlah dosen yang berhasil

meraih hadiah Nobel dan *Fields Medal* dan jumlah dosen-peneliti yang hasil karyanya sangat sering dijadikan rujukan oleh peneliti lain sebagai indikator kualitas dosen; (3) jumlah karya ilmiah yang berhasil dimuat di majalah *Nature* dan *Science*, serta jumlah karya ilmiah yang terindeks di *Science Citation Index* sebagai indikator kualitas hasil penelitian; dan (4) kinerja akademik per dosen di sebuah institusi secara keseluruhan sebagai indikator kinerja per kapita (Wikipedia, 2015). Universitas yang mampu memenuhi empat kriteria itu dan berada dalam peringkat 100 universitas terbaik dunia dikategorikan sebagai *world-class universities* (Cheng, 2015).

Banyak negara di dunia kini sangat mendambakan satu atau lebih universitasnya muncul dalam daftar *global ranking*. Pemeringkatan global membuat sebuah institusi yang tercantum di dalamnya menjadi lebih dikenal baik secara nasional maupun internasional. Bagi negara maju seperti Australia, Jerman, dan Jepang pemeringkatan global telah menjadi sarana ampuh untuk memenangkan persaingan dalam merekrut calon-calon mahasiswa yang paling berbakat dari negara lain, terutama negara-negara berkembang. Kenyataannya, mahasiswa internasional khususnya pada jenjang pascasarjana konon merupakan konsumen rakus dari pemeringkatan global itu. Mereka memanfaatkan data pemeringkatan untuk memilih universitas di negara maju sebagai tujuan studi lanjut (Hazelkorn, 2008). Sebaliknya, dengan melihat contoh kriteria yang digunakan oleh ARWU dalam melakukan pemeringkatan global, kiranya tidak mudah bagi negara berkembang untuk menempatkan salah satu universitasnya dalam daftar pemeringkatan global semacam itu bahkan mungkin pada posisi bawah dalam peringkat 1000 terbaik dunia sekalipun. Maka, seperti dinyatakan oleh Cheng (2015), keinginan sebuah negara menempatkan universitasnya dalam *global ranking* apalagi pada peringkat yang semakin tinggi adalah sangat tidak disarankan kecuali didasarkan keyakinan bahwa pemeringkatan itu memang bertolak dari apa yang benar-benar dibutuhkan oleh universitas atau negara yang bersangkutan. Upaya mengejar pemeringkatan tanpa dilandasi tujuan yang jelas dan realistis khususnya oleh kalangan universitas di negara berkembang hanya akan menimbulkan frustrasi bahkan kesia-siaan sebagai korban dari sebuah praktik yang pada dasarnya lebih menguntungkan bagi bisnis pendidikan tinggi internasional negara maju.

Pedagogi Kritis: Upaya Alternatif

Bisa disimpulkan, reformasi dan praktik pengelolaan pendidikan tinggi mengikuti secara mentah-mentah agenda neoliberalisme dan manajerialisme baru di negara-negara berkembang lebih banyak menimbulkan mudarat

daripada manfaat khususnya bagi kepentingan pembangunan lokal negara yang bersangkutan, termasuk memuluskan langkah negara-negara maju menjadikan negara berkembang pasar yang menggiurkan bagi bisnis pendidikan tinggi internasional mereka. Lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional, dan WTO lazim dipandang memainkan peran penting dalam menyebarkan secara global rangkaian wacana, kebijakan, dan praktik pengelolaan pendidikan tinggi bernafaskan neoliberalisme dan manajerialisme baru itu khususnya di negara-negara berkembang. Peran itu mereka lakukan dengan menggunakan sejumlah instrumen, meliputi: (1) publikasi berkala berisi *national reports* dan *comparative reviews* tentang situasi pendidikan tinggi di berbagai negara khususnya yang menjadi mitra atau lebih tepat klien mereka, (2) pemberian dukungan berupa baik pemikiran maupun pendanaan bagi penyelenggaraan aneka konferensi dan lokakarya atau pelatihan tentang berbagai aspek penyelenggaraan pendidikan tinggi baik yang dilaksanakan di tingkat nasional maupun internasional, (3) pemberian bantuan pendanaan bagi berbagai upaya peningkatan akses dan mutu pendidikan tinggi di sebuah negara disertai *technical expertise* berupa nasehat dan saran yang harus diikuti oleh negara penerima bantuan sebagai syarat pengucuran dana yang sesungguhnya berupa pinjaman itu (Shahjahan & Madden, 2014). Rangkaian peristiwa yang dipaparkan di awal tulisan ini kiranya cukup memberikan gambaran betapa pengelolaan pendidikan tinggi di Tanah Air pun sudah masuk ke dalam perangkat wacana neoliberalisme beserta praktik manajerialisme baru antara lain berkat campur tangan lembaga internasional seperti Bank Dunia dan WTO dengan GATS-nya.

Dengan begitu lembaga-lembaga internasional itu sesungguhnya sedang melakukan sejenis universalisasi atau uniformisasi dalam reformasi pendidikan tinggi di berbagai negara khususnya di negara-negara berkembang dengan memaksakan konvergensi atau keseragaman cara berpikir serta menerima diagnosis yang sama untuk mengatasi aneka masalah yang dihadapi oleh sistem pendidikan tinggi di berbagai negara dengan tradisi sosial, politik, ekonomi yang sangat berlainan (Yang, 2010). Alih-alih menghasilkan perbaikan nyata, reformasi pendidikan tinggi mengikuti agenda yang disodorkan oleh kekuatan eksternal semacam itu dikhawatirkan bahkan di sana-sini sudah terbukti justru melahirkan disorientasi dan keterasingan khususnya di kalangan para sivitas akademika perguruan tinggi sehingga justru berdampak lebih lanjut mengacaukan kualitas pendidikan dan penelitian dalam perguruan tinggi yang bersangkutan. Salah satu ancaman yang menghadang di depan mata dari

penerapan ideologi neoliberalisme dan manajerialisme baru melalui agenda kapitalisme pengetahuan, budaya audit, dan *international competitiveness* adalah masuknya aneka rejim regulasi yang bertujuan memanajementi, menyetir, dan mengontrol kehidupan pendidikan tinggi dengan cara-cara yang lebih mengutamakan nilai ekonomis pendidikan tinggi bagi pembangunan ekonomi di suatu negara, dan menggusur narasi budaya akademik yang mengutamakan kebebasan akademik, kemerdekaan berpikir dan berekspresi, anti ortodoksi dan eksplorasi demi menciptakan berbagai cakrawala pengetahuan baru yang bermanfaat bagi kehidupan suatu bangsa khususnya maupun bagi kemanusiaan pada umumnya (Rosa, Stensaker, & Westerheijden, 2007, dalam Jarvis, 2014).

Saya berkeyakinan bahwa pedagogi kritis menawarkan wacana sebagai daya dorong sekaligus sarana untuk bertindak yang dapat kita adopsi dalam rangka mengatasi dampak negatif dan menemukan alternatif terhadap kapitalisme neoliberal yang seperti tak terelakkan telah menyusup melalui manajerialisme baru ke dalam dunia pendidikan tinggi kita. Secara ringkas, pedagogi kritis memandang bahwa institusi pendidikan seperti sekolah dan universitas bukanlah ruang netral tempat seseorang bisa memperoleh sarana untuk meningkatkan dan mendewasakan diri dalam suasana kebebasan sebagaimana secara lugu diyakini oleh para pendidik liberal. Sebaliknya, pendidikan merupakan ruang tempat ideologi dominan beserta seluruh praktik tindakan yang diturunkannya mereproduksi diri dan dengan begitu mengukuhkan keberadaannya di satu sisi dengan akibat melestarikan aneka bentuk ketidakadilan yang diciptakannya di sisi lain. Sebagaimana sudah kita lihat, ideologi dominan itu adalah fundamentalisme pasar bebas yang diciptakan oleh kapitalisme neoliberal dan yang menyusup ke dunia pendidikan tinggi melalui manajerialisme baru (Giroux & Giroux, 2014). Semua institusi pendidikan apa pun ideologinya, baik negeri maupun swasta, menghadapi ancaman homogenisasi oleh hegemoni fundamentalisme pasar bebas dan otoritarianisme manajerialisme baru dari kapitalisme neoliberal.

Menyadari situasi itu, pedagogi kritis mempromosikan pandangan bahwa pendidikan merupakan praktik atau tindakan etis dan politis yang memerdekakan. Artinya, nilai pendidikan terletak pada kemampuan dan keberhasilannya menjadikan lulusan siap dan mampu mengambil peran dan tanggungjawab dalam memperjuangkan semakin terbukanya ruang dan kemungkinan bagi terciptanya otonomi atau kemerdekaan, pemikiran kritis, dan kehidupan bersama yang semakin demokratis secara substantif (Giroux & Giroux, 2006; Amsler, 2014). Tugas pendidikan lebih-lebih pada jenjang pendidikan tinggi bukan sekadar membekali lulusan dengan aneka

ketrampilan agar siap memasuki lapangan kerja apalagi sesuai agenda ideologi yang dominan pula, melainkan juga menjadikan mereka memiliki kemampuan dan kesiapan untuk melawan ketidak-adilan di mana pun mereka berada, serta memiliki kemampuan untuk membayangkan serta memperjuangkan masa depan baru yang lebih baik dari yang kini mereka hadapi sebagai bentuk kontribusi bagi kehidupan bersama yang lebih baik dalam rangka melawan hegemoni ideologi yang dominan (Giroux & Giroux, 2006; Amsler, 2014). Lantas bagaimana secara lebih konkret cita-cita pedagogi kritis itu bisa diwujudkan khususnya dalam konteks melawan hegemoni manajerialisme baru di dunia pendidikan tinggi?

Perlu ditekankan bahwa dalam rangka mewujudkan cita-cita pemerdekaannya, pedagogi kritis antara lain memilih menempuh strategi yang dikenal sebagai *proyek anti-sistem*. Artinya, dalam rangka memperjuangkan perubahan sistemik dalam tata kehidupan institusi atau masyarakat, pedagogi kritis lebih mengandalkan prakarsa dan gerakan akar rumput dari bawah. Bagi pedagogi kritis, usaha yang bersifat individual dan lokal menjadi ruang atau wahana perjuangan utama bagi terjadinya perubahan dalam skala yang lebih luas termasuk perubahan sosial, dan bukan melalui perubahan struktural radikal seperti revolusi sosial (Cho, 2007). Maka, secara agak sederhana beberapa langkah yang bisa menjadi pembuka jalan yang lebih luas bagi upaya mempertahankan pendidikan tinggi sebagai lembaga akademik yang memiliki kemerdekaan dan berkontribusi nyata bagi masyarakatnya adalah sebagai berikut.

Pertama, pada tataran institusi perguruan tinggi perlu mengembangkan hubungan ekonomis, kultural, dan politis yang intens dengan wilayah lokal tempatnya berada (Parker & Jary, 1995). Langkah ini sejalan dengan strategi pedagogi kritis yang dikenal sebagai *proyek pengalaman* (Cho, 2010). Pedagogi kritis mengutamakan pengalaman dalam belajar dan memproduksi pengetahuan sebagai tandingan terhadap klaim-klaim kebenaran dari sumber lain yang bersifat hegemonik. Memberikan tempat terhormat bagi pengalaman sendiri sebagai sumber pengetahuan dipandang sebagai proses kritik ideologi sekaligus jalan untuk menemukan alternatif-alternatif. Pengalaman yang intens dengan kehidupan lingkungan lokal bisa menjadi sumber yang kaya bagi mahasiswa dalam membentuk dan memproduksi pengetahuan baru. Langkah ini perlu sekaligus dibarengi dengan upaya serius dari pimpinan lembaga untuk menjaga jarak dengan manajerialisme dan kembali pada penerapan gaya memerintah dan administrasi yang lebih sesuai dengan budaya akademik yang lebih mengutamakan kolegialitas, kesetaraan, dan dialog (Parker & Jary, 1995).

Kedua, pada tataran kegiatan pembelajaran perlu diciptakan kondisi antara lain sebagai berikut. Mahasiswa perlu disadarkan pada kenyataan bahwa pendidikan maupun ruang sosial lainnya merupakan situs atau tempat kontestasi atau pertarungan kepentingan antar berbagai kekuatan khususnya masyarakat, Negara, dan kapital atau pasar, masing-masing masih terfragmentasi pula ke dalam aneka subkekuatan-kepentingan yang menjadikan upaya menciptakan kebaikan bersama dalam suasana demokratis yang berkeadilan sosial semakin rumit. Salah satu kekuatan akan memenangkan pertarungan dan menjadi dominan, dan selanjutnya akan mereproduksi sistem nilai dan tindakannya dengan cara sedemikian rupa lewat berbagai aspek pengalaman belajar di perguruan tinggi khususnya melalui norma tata-tertib, kurikulum, dan pembelajaran sehingga apa yang sesungguhnya memberikan kebaikan hanya bagi kekuatan tertentu dan menimbulkan kemudaratn bagi lainnya itu diterima sebagai kewajiban. Kita tahu, kekuatan dominan yang sedang menghegemoni pendidikan tinggi bahkan seluruh ruang sosial kita adalah fundamentalisme pasar bebas dan manajerialisme baru dari kapitalisme neoliberal.

Maka berdasarkan kesadaran dan rasa tanggung jawab dalam rangka menciptakan kehidupan bersama yang lebih menjamin kemerdekaan, demokrasi atau kesetaraan, dan keadilan sosial, dalam setiap upaya mempelajari aneka pengetahuan di dalam maupun di luar kelas dosen dan mahasiswa harus tidak pernah lupa atau bosan melakukan refleksi kritis sekitar tiga hal berikut (Cho, 2010): (1) pengetahuan seperti ini menurut siapa?; (2) pengetahuan seperti ini menguntungkan bagi siapa?; (3) siapa yang mungkin menjadi korban oleh pengetahuan seperti ini? Refleksi bersama semacam itu bisa menjadi bentuk perwujudan sederhana dari cita-cita besar pedagogi kritis untuk mengaitkan pembelajaran dengan perubahan sosial dengan cara membekali mahasiswa dengan kesadaran dan kesiapan untuk ambil bagian dalam usaha menciptakan kehidupan bersama yang lebih baik. Dengan cara itu pula pedagogi sebagai praktik kritis akan mampu menciptakan suasana akademik yang memberikan pengetahuan, ketrampilan, dan budaya bertanya sebagai bekal bagi mahasiswa untuk melakukan dialog kritis dengan masa lalu, melakukan dialog dengan aneka bentuk otoritas, mengambil sikap jernih dalam menghadapi aneka relasi kekuasaan, dan mempersiapkan diri untuk menjadi warga yang kritis dan aktif dalam ruang publik pada tataran lokal, nasional, maupun global yang saling terkait (Giroux & Giroux, 2014).

Daftar Acuan

- Altbach, P.G. (2008). Indian higher education internationalization: Beware of the Trojan horse. *International Higher Education*, 53, 18-20.
- Amsler, S. (2014). 'By ones and twos and tens': Pedagogies of possibility for democratizing higher education. *Pedagogy, Culture & Society*, 22(2), 275-294.
- Ankarloo, D. (2006). *New institutional economics and economic history. A case of 'economics imperialism'*. Paper for Historical Materialism Conference: "New Directions in Marxist Theory", London, 8-10 December.
- Charlton, B.G. (2002). Audit, accountability, quality and all that: The growth of managerial technologies in UK universities. Dalam S. Prickett & P. Erskine-Hill (Eds.), *Education! Education! Education! Managerial ethics and the law of unintended consequences*. England: Imprint Academic.
- Cheng, Ying. (2015). Academic ranking of world universities: Changes in world higher education? *International Higher Education*, 79, 13-15.
- Cho, S. (2010). Politics of critical pedagogy and new social movement. *Educational Philosophy and Theory*, 42(3), 310-325.
- Collins, C.S., & Rhoads, R.A. (2008). The World Bank and higher education in the developing world: The cases of Uganda and Thailand. *International Perspectives on Education and Society*, 9, 177-221.
- De Wit, H. (2011). Internationalization of higher education: Nine misconceptions. *International Higher Education*, 64, 6-7.
- Giroux, H.A., & Giroux, S.S. (2006). Challenging neoliberalism's new world order: The promise of critical pedagogy. *Cultural Studies↔Critical Methodologies*, 6(1), 21-32.
- Gudeva, L.K., Mitrev, S., Janevik, E.I., & Boev, B. (2012). Implementation of national qualification framework for higher education in Republic of Macedonia. *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 46, 2556-2560.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Depdiknas. (2004). *Strategi jangka panjang pendidikan tinggi (HELTS)*. Menuju sinergi kebijakan nasional. Jakarta: Author.
- Hazelkorn, E. (2008). Globalization, internalization, and rankings. *International Higher Education*, 53, 8-10.
- Hill, P.J. (1999). Public choice: A review. *Faith & Economics*, 34, 1-10.
- Jalal, Fasli, & Supriadi, Dedi (Eds.). (2001). *Reformasi pendidikan dalam konteks otonomi daerah*. Yogyakarta: Depdiknas, Bappenas, Adicita Karya Nusa.
- Jarvis, D.S.L. (2014). Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education. A critical introduction. *Policy and Society*, 33, 155-166.

- Lorenz, C. (2012). If you're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and new public management. *Critical Inquiry*, 38, 599-629.
- Marginson, S. (2009). Is Australia overdependent on international students? *International Higher Education*, 54, 10-12.
- Marginson, S. (2011). Higher education and public good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411-433.
- Noble, D. (2003). Digital diploma mills. Dalam B. Johnson, P. Kavanagh, & K. Mattson (Eds.), *Steal this university* (h. 33-47). New York: Routledge.
- O'Reilly, D., & Reed, M. (2010). 'Leaderism': An evolution of managerialism in UK public service reform. *Public Administration*, 88(4), 960-978.
- Page, J.S. (2007). Australian universities and international standards: Australian compliance with the 1997 UNESCO recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(1), 95-101.
- Parker, M., & Jary, D. (1995). The McUniversity: Organization, management and academic subjectivity. *Organization*, 2(2), 319-338.
- Peraturan Mendikbud Nomor 49 Tahun 2014 tentang standar nasional pendidikan tinggi.
- Peraturan Mendikbud Nomor 87 Tahun 2014 tentang akreditasi program studi dan perguruan tinggi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang pendidikan tinggi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1998 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1990 tentang pendidikan tinggi.
- Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2015 tentang Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi.
- Peters, M.A. (2013). Managerialism and the neoliberal university: Prospects for new forms of "open management" in higher education. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 5(1), 11-26.
- Putusan Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 Mahkamah Konstitusi.
- Radice, H. (2013). How we got here: UK higher education under neoliberalism. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 12(3), 407-418.
- Roberts, K.A., & Donahue, K.A. (2000). Presidential address. Professing professionalism: Bureaucratization and deprofessionalization in the academy. *Sociological Focus*, 33(4), 365-383.
- Savigny, H. (2013). The (political) idea of a university: Political science and neoliberalism in English higher education. *European Political Science*, 12, 432-439.

- Shahjahan, R.A. (2013). Coloniality and a global testing regime in higher education: Unpacking the OECD's AHELO initiative. *Journal of Education Policy*, 28(5), 676-694.
- Shahjahan, R.A., & Madden, M. (2015). Uncovering the images and meanings of internasional organizations (IOs) in higher education research. *Higher Education*, 69(5), 705-717.
- Shore, C. (2008). Adult culture and illiberal governance. Universities and the politics of accountability. *Anthropological Theory*, 8(3), 278-298.
- Simons, M., Haverhals, B., & Biesta, G. (2007). Introduction: The university revisited. *Studies in Philosophy of Education*, 26, 395-404.
- Strategi Jangka Panjang Pendidikan Tinggi (HEELTS) 2003-2010. Menuju Sinergi Kebijakan Nasional*.l (2004). Jakarta: Depdiknas, Ditjen Dikti.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional.
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang badan hukum pendidikan.
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang pendidikan tinggi.
- Warwick, P. (2014). The international business of higher education. A managerial perspective on the internationalization of UK universities. *The International Journal of Management Education*, 12, 91-103.
- Wikipedia. (2015). *Academic ranking of world universities*. Diunduh dari https://en.wikipedia.org/wiki/Academic_Ranking_of_World_Universities.
- World Bank. (1994). *Higher education. The lessons of experience*. Washington, DC: Author.
- Yang, Rui. (2010). International organizations, changing governance and China's policy making in higher education: An analysis of the World Bank and the World Trade Organization. *Asia Pacific Journal of Education*, 30(4), 419-431.
- Zeng, Q., Adams, J., & Gibbs, A. (2013). Are China and the ASEAN ready for a Bologna Process? Factors affecting the establishment of the China-ASEAN higher education area. *Educational Review*, 65(3), 321-341.